



Marco normativo del control de subvenciones

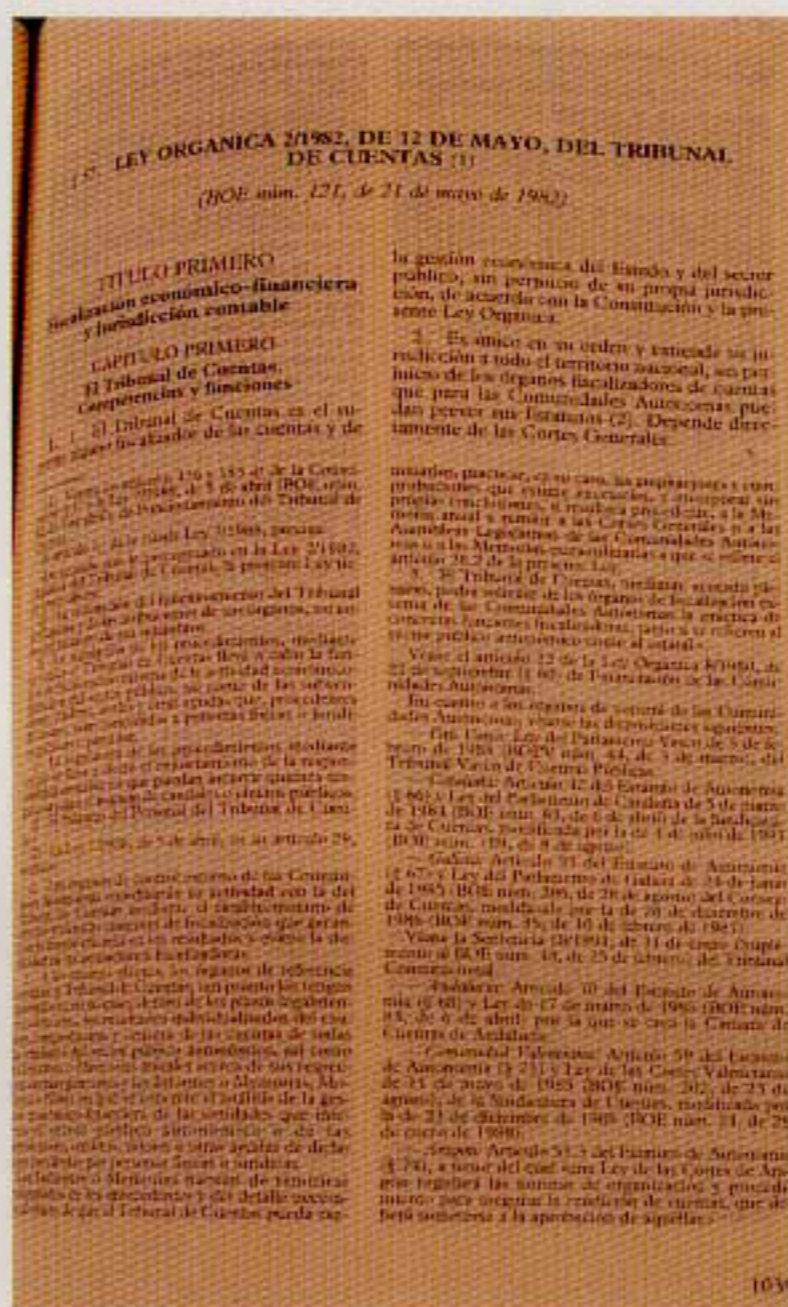
Miguel Angel Sánchez del Aguila

Subdirector Técnico del Departamento de Seguridad Social y Acción Social del Tribunal de Cuentas

El desarrollo que ha experimentado la actividad de fomento del Estado a través de la concesión de subvenciones y otras ayudas públicas, destinadas a incentivar actuaciones de interés público en los administrados, conlleva la necesidad de impulsar, paralelamente, los mecanismos adecuados para velar por la adecuada obtención, aplicación y justificación de estas ayudas. El Tribunal de Cuentas es uno de los órganos con competencia para efectuar el control de subvenciones, y a su actuación sobre este particular se refiere este artículo, si bien buena parte de las observaciones que en él se exponen pueden ser extrapolables a la actuación en materia de control de subvenciones de otros órganos de control, externo e interno.

Con referencia al marco normativo que preside la actuación del Tribunal en esta materia, y sin perjuicio de lo indicado por el artículo 136 de la Constitución, la primera mención específica al control de subvenciones efectuado por el Tribunal de Cuentas la encontramos en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/1982 que señala que "al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas".

Por su parte, el artículo 31 de Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante LFTCu), establece, entre otros extremos, que el ejercicio de la función



fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se llevara a cabo mediante el examen y comprobación de las Cuentas Generales y parciales de todas las Entidades y Organismos integrantes del sector público y de las que deban rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.

La regulación del procedimiento para llevar a cabo esta función fiscalizadora en el ámbito de las subvenciones se desarrolla en el Capítulo V de esta ley 7/1988 (artículos 34 a 38), de cuyos preceptos cabe destacar: la atribución a los perceptores de la condición de cuentadantes (artículo 34.3), el establecimiento de un plazo de dos meses, a partir de la terminación del ejercicio económico

correspondiente, para la rendición de las cuentas (artículo 35.4), y el contenido del examen, que se "extenderá tanto a la comprobación de que las cantidades que se trate se han aplicado a las finalidades para las que fueron concedidas como a sus resultados" (artículo 38).

Además, la actuación del Tribunal en materia de control de subvenciones se somete a lo establecido en los artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presu-

Este trabajo periodístico se centra en la problemática que plantea el control sobre los perceptores de las ayudas, dejando a un lado la fiscalización de las entidades concedentes de subvenciones y la referente a las entidades colaboradoras definidas en el artículo 81.5 TRLGP, por cuanto, como indica este artículo, actúan en nombre y por cuenta del departamento u organismo concedente a todos los efectos relacionados con la subvención o ayuda.

A) Deficiencias de la normativa reguladora de la actuación del Tribunal de Cuentas

Un análisis detallado de este marco normativo permitiría realizar, entre otras, las siguientes observaciones:

- La rendición de cuentas por los perceptores de ayudas o subvenciones a que hace referencia el artículo 34.3 de la Ley de Funcionamiento antes citado, salvo



Identidad corporativa y logotipos de los Órganos de Control Externo.

pueraria (en adelante TRLGP), al RD 2225/1993, que regula el procedimiento de concesión de subvenciones públicas y a las normas específicas que regulan las distintas subvenciones y ayudas.

De este marco normativo de referencia se deducen, entre otros extremos, las dos vertientes que, desde la perspectiva de la entidad controlada, tiene la fiscalización de subvenciones: la que se efectúa sobre las Administraciones Públicas concedentes de las ayudas y la que se realiza sobre los perceptores (públicos y privados) de éstas.

Deficiencias observadas en la normativa aplicable a la fiscalización de subvenciones

En el marco normativo anteriormente descrito hay que distinguir, por una parte, las deficiencias observadas en la normativa que regula específicamente la actuación del Tribunal de Cuentas al respecto y, de otra, las observadas en el marco jurídico general aplicable a las subvenciones y otras ayudas públicas.

excepciones aisladas, no se ha concretado en la remisión al Tribunal de las cuentas que deben rendir los citados perceptores. Es muy posible que este incumplimiento tenga su origen en la escasa regulación al respecto. Así, aspectos como el alcance del deber de rendición de cuentas, tramitación a seguir hasta la recepción de las cuentas por el Tribunal, falta de delimitación de los contenidos de las cuentas a rendir, etc., son lagunas que pueden explicar el incumplimiento del citado precepto. Esta deficiencia persiste, a pesar de la Moción a las Cortes



La fiscalización de subvenciones puede llegar a constituir una auténtica auditoría de los registros contables

Generales del propio Tribunal, de 2 de diciembre de 1993, en que se hacía referencia a este problema.

● Por otra parte, la normativa que regula la actuación del Tribunal en materia de control de subvenciones puede considerarse como insuficiente en algunos aspectos:

▪ La posibilidad prevista en el artículo 81.12 TRLGP de que los encargados del control puedan acordar la retención de las facturas, documentos equivalentes o sustitutos y de cualquier otro documento en que se manifiesten indicios de la incorrecta obtención, disfrute o destino de la subvención o ayuda percibida, no está desarrollada en el ámbito del control efectuado por el Tribunal de Cuentas. Aspectos tales como ¿quién puede acordar esta retención (el artículo 81 TRLGP habla de agentes encargados del control, pero no especifica quién puede acordar esta retención)?, ¿por cuánto tiempo? o ¿cómo hacerlo?, carecen del oportuno desarrollo normativo, lo que afecta a la seguridad jurídica no sólo del personal encargado del control sino a la de los propios beneficiarios de las ayudas.

Por otro lado, la posibilidad de levantar un acta para hacer constar determinados hechos de singular importancia (v.gr.: la negativa a facilitar el acceso a determinados registros o documentos, su inexistencia, la conformidad o disconformidad del perceptor en caso de que se ponga de manifiesto la necesidad de reintegro de las ayudas, etc.), tampoco aparece contemplada en la normativa, con lo que si bien, nada impide que se pueda utilizar este procedimiento para obtener la evidencia adecuada y suficiente, sería conveniente, al igual que en el caso de retención de facturas, que esta posibilidad se contemplara específicamente en las "Normas internas de fiscalización del Tribunal", lo que aseguraría, por otra parte, un deseable grado de homogeneidad en las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal.

B) Deficiencias observadas en el marco jurídico general aplicable a las subvenciones y otras ayudas públicas.

▼ **Sobre el límite de las actuaciones fiscalizadoras.**

El primer problema que se plantea radica en saber ¿dónde está el límite de las actuaciones de fiscalización? Lo primero que hay que indicar es la insuficiencia de la regulación existente sobre el tema. Así, ni el artículo 38 LFTCu, ni el artículo 81 TRLGP, ni las normas específicas reguladoras de los diferentes tipos de ayudas establecen de forma específica este límite.

En consecuencia, parece entenderse que el legislador no establece límites explícitos a la actuación de control **en tanto en cuanto no se aparte de su objetivo**: se realizarán, por tanto, todas las pruebas y se aplicarán todos aquellos procedi-

mientos que sean necesarios para que el controlador obtenga la evidencia suficiente, pertinente y fidedigna que le permita dar una opinión sobre el objetivo de su trabajo; es decir, verificar el cumplimiento del objeto, condiciones y finalidad de la ayuda de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

Sin embargo, en muchas ocasiones, conseguir esa evidencia no es un procedimiento simple. El controlador debe verificar las imputaciones de costes de personal propio y externo, de amortizaciones, servicios, inversiones, costes de estructura (que habrá que ponderar en función del peso que tenga la actividad subvencionada en el conjunto de la actividad del beneficiario), etc. Asimismo, en los supuestos de concurrencia de subvenciones, debe comprobar que dichas subvenciones no superan el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81.8 TRLGP. En suma, como puede deducirse la fiscalización de subvenciones puede llegar a constituir en la práctica una auténtica auditoría de los registros contables de la entidad. Así, lo prevé el artículo 35 del RD 2188/1995, sobre control interno. No obstante, la normativa específica del Tribunal de Cuentas sólo realiza la mención contenida en el artículo 38 LFTCu.

Por otra parte, la normativa reguladora, tanto de carácter general como específico, no facilita al beneficiario información sobre el significado real de su obligación de someterse a las actuaciones de comprobación de las diversos órganos controladores, lo que repercute, en ocasiones, al efectuar los correspondientes controles.

Consecuentemente, se hace necesario que la normativa más genérica que regula la concesión de subvenciones, esto es, el artículo 81 TRLGP y el RD 2225/1993, recoja

alguna mención que explicita con mayor detalle en qué consiste la comprobación de las subvenciones, de forma que los beneficiarios sean más conscientes de sus obligaciones al respecto. Sin perjuicio de lo anterior, también la normativa aplicable a la actuación del Tribunal debería contemplar con mayor precisión el alcance que deben tener sus actuaciones de comprobación.

▼ **Sobre el obligado a soportar las actuaciones de comprobación de los diversos órganos controladores.**

Otra de las cuestiones en que la normativa reguladora de las subvenciones parece precisar de una reforma es en lo referente a quién está obligado a soportar las actuaciones de comprobación de los diversos órganos controladores. En este sentido, el artículo 81 TRLGP tras definir la figura del beneficiario de la subvención establece sólo para éste la obligación de soportar las actuaciones de control.

Sin embargo, la realidad nos muestra que la aplicación de los fon-

dos recibidos de las entidades concedentes se realiza por los beneficiarios, en gran número de casos, de forma indirecta, contratando con terceros, total o parcialmente, la realización de la actividad que motivó la concesión de la ayuda. La introducción de este tercero tiene una serie de repercusiones que resulta interesante comentar:

- Se produce la paradoja de que costes que pudieran no ser admisibles según la normativa aplicable a las ayudas, como amortización de determinados activos, alquiler de locales propios, viajes del personal, etc., al ser incluidos en la factura presentada por el tercero al beneficiario directo de las ayudas, pasan a ser coste admisible.

- Por otro lado, la admisión del tercero en la relación entre el beneficiario y la Administración, dificulta la realización de actuaciones de comprobación, introduciendo una significativa opacidad en todo lo que se refiere a la aplicación de los fondos, ya que los diferentes órganos de control carecen de legitimidad para

efectuar comprobaciones sobre dicho tercero. En definitiva, lo que se consigue de esta forma es sustraer a las actuaciones de control a la entidad que realmente lleva a cabo la aplicación de los fondos.

Esta situación se agudiza, incrementando el riesgo de fraude, cuando el tercero con el que contrata el beneficiario la realización de la actividad subvencionada está vinculado jurídicamente a éste. Si a su vez el tercero con el que contrata el beneficiario no realiza la actividad sino que se limita a subcontratar con otras entidades, la dificultad de control y los riesgos de sobrevaloración en los costes se multiplican de forma evidente.

Por otra parte, la normativa no exige que los terceros que realizan la aplicación efectiva de las ayudas sean entidades que estén al corriente de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o no incursas en prohibición de contratar con la Administración. A este respecto, conviene recordar que la posibilidad de subcontratación que tiene el





*La promulgación
de una ley general
de subvenciones
sería el
instrumento
adecuado para
dar coherencia al
marco jurídico de
las ayudas
públicas*

adjudicatario de un contrato administrativo, prevista en la normativa de contratación vigente, debe respetar estas limitaciones, lo que permite pensar que también deberían existir en materia de subvenciones.

El panorama descrito obliga al legislador, a adoptar una serie de medidas para evitar los perjuicios que, a través de estos mecanismos, puedan derivarse para el interés público. Estas medidas pueden tener, una doble orientación:

- Limitar, particularmente en aquellas subvenciones que se otorgan para que el beneficiario desarrolle una actividad de servicio público, la posibilidad de que estos puedan contratar con terceros su efectiva aplicación. En este sentido, algunas normas específicas reguladoras de subvenciones contemplan esta posibilidad, si bien parece conveniente su plasmación en normas de carácter más general, pues existen líneas de subvención de similar naturaleza que no recogen esta prohibición de subcontratación, lo

que afecta a la coherencia del marco normativo.

- Facultar a los órganos controladores para que puedan desarrollar sus funciones sobre estos terceros que son quienes realmente realizan la aplicación de los fondos. Esta posibilidad aparece ya contemplada en la normativa reguladora del FEOGA y podría establecerse en las normas generales que regulan en nuestro país el control de subvenciones.

- Sin perjuicio de las medidas propuestas anteriormente, existe otra posibilidad, quizás más operativa en líneas de ayudas de elevado volumen de fondos a distribuir y alto número de beneficiarios, consistente en generalizar, en los casos en que sea posible, **la aplicación de un sistema de módulos para financiar la actividad desarrollada por el beneficiario**, de forma que la financiación pública de las diferentes acciones constitutivas de la actuación global del beneficiario cubriese exclusivamente los importes fijados en el módulo, sin perjuicio de que aquellas acciones que por su complejidad, circunstancias del lugar de impartición, etc., pudieran superar dichos costes fuesen financiadas a través de módulos especiales o mediante el esfuerzo de las entidades beneficiarias de las ayudas. La implantación de un sistema semejante tendría las siguientes ventajas:

- Facilitaría significativamente las tareas de control de la aplicación de los fondos, ya que el control podría centrarse mayormente en la realización efectiva de la actividad de acuerdo con las condiciones impuestas al beneficiario, eliminándose la dificultad intrínseca de revisar cualquier justificación de carácter financiero (verificación de costes de estructura, de costes externos, etc.).
- Por otra parte, se eliminarían los riesgos de sobrevaloración de cos-

tes por la subcontratación de la realización de la actividad subvencionada, pues la financiación sería la misma cualquiera que fuese el número de sujetos interpuestos.

Conclusión

De lo expuesto hasta ahora se deducen diversas deficiencias que afectan a la regulación de las subvenciones. No obstante, existen otros aspectos de carácter general insuficientemente desarrollados o carentes de desarrollo normativo, como la regulación detallada de los derechos y obligaciones de las entidades colaboradoras, así como de las relaciones que éstas mantienen con los beneficiarios de ayudas (v.gr.: en materia de reclamaciones), o la existencia de un registro que ofrezca a los órganos controladores la posibilidad de consultar la percepción de otras ayudas provenientes del sector público por parte de la entidad controlada.

Igualmente, la insuficiencia de la normativa de carácter general en esta materia está siendo suplida por las normas que regulan de forma específica las distintas subvenciones y ayudas públicas, lo que ocasiona que se estén produciendo diferencias, quizás no deseadas, en aspectos tales como el establecimiento de limitaciones a la posibilidad de subcontratar la realización de la actividad subvencionada, la extensión (en caso de subcontratación) a terceros de la obligación de someterse a las comprobaciones de los órganos controladores, etc.

Tal vez la promulgación de una ley general de subvenciones sea el instrumento adecuado para dotar de la necesaria coherencia al marco jurídico de las subvenciones y demás ayudas públicas, poniendo fin a la dispersión y a las insuficiencias normativas actualmente existentes. ■